



Función Pública

Sentencia 1281 de 2003 Consejo de Estado

Determinación de la competencia del Consejo de Estado. Conflicto de competencias entre autoridades administrativas y particulares en ejercicio de función administrativa / CONFLICTO DE COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS - Competencia para resolver c / SALA PLENA - Determinación de la competencia. Acción de definición de competencias administrativas

; y Plena de lo Contencioso Administrativo la competencia para definir los conflictos de competencias administrativas "entre organismos del orden nacional o entre tales organismos y una entidad territorial o descentralizada, o entre cualesquiera de estas cuando no estén comprendidas en la jurisdicción territorial de un solo Tribunal Administrativo". Luego, es claro que esta Sala solamente puede definir las controversias que se suscitan con ocasión del ejercicio de competencias administrativas. La interpretación literal del artículo 97.9 del Código Contencioso Administrativo muestra que el conocimiento de esta acción se atribuye a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo cuando se presenta un conflicto entre cualquiera de las competencias administrativas cuyo ejercicio no esté comprendido en la jurisdicción territorial de un solo Tribunal Administrativo. De ahí que, bajo esta hermenéutica, el criterio funcional resulta determinante para asumir la competencia de esta acción especial. A esa misma conclusión se llega al analizar el artículo 88 del Código Contencioso Administrativo, el cual regula genéricamente la acción de definición de "competencias administrativas". Entonces, se tiene que por medio de esta acción se busca resolver el conflicto que se suscita con ocasión del ejercicio de funciones administrativas y no precisamente controversias entre personas o entes determinados. En tal virtud, por medio de la acción de definición de competencias administrativas puede resolverse una colisión de competencias suscitada entre autoridades administrativas y particulares que ejercen funciones administrativas.

ACCIÓN DE DEFINICIÓN DE COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS - Incompetencia del Consejo de Estado. Función disciplinaria del Tribunal Deportivo de la Federación Colombiana de Fútbol no es de carácter administrativo / FACULTAD DISCIPLINARIA - Naturaleza de la que ejerce el Tribunal Deportivo de la Federación Colombiana de Fútbol / FEDERACIÓN DEPORTIVA - Naturaleza de la facultad disciplinaria del tribunal deportivo. Incompetencia del Consejo de Estado para resolver conflicto de competencia / TRIBUNAL DEPORTIVO DE LA FEDERACIÓN COLOMBIANA DE FÚTBOL - Facultad disciplinaria. Naturaleza de la función disciplinaria / CONFLICTO DE COMPETENCIA - Incompetencia de la Sala Plena para resolver el suscitado entre Instituto Colombiano del Deporte y Tribunal Deportivo

La facultad disciplinaria de las federaciones deportivas nacionales es una función de sus tribunales deportivos, pues la ley reconoce la autonomía de esas agremiaciones para investigar y juzgar disciplinariamente a sus asociados. De hecho, el artículo 4º de la Ley 49 de 1993 aclara que la responsabilidad disciplinaria "emanada de la acción disciplinaria contra los sometidos al régimen disciplinario en el deporte, es independiente de la responsabilidad penal, civil o administrativa que dicha acción pueda originar". En este contexto, se tiene que la expresa regulación estatal del régimen disciplinario del deporte evidencia que el Estado tiene interés directo en el adecuado desarrollo de la actividad, porque es de interés público y social. Sin embargo, el hecho de que el legislador hubiese regulado normativamente ese tema no significa que la función disciplinaria que desempeñan los Tribunales Disciplinarios del deporte sea de carácter administrativo. En síntesis, la Sala concluye que la facultad disciplinaria del Tribunal Deportivo de la Federación Colombiana de Fútbol es una potestad de autoprotección de la agremiación privada y, por ende, implica la censura de hechos que afectan en primer lugar a los particulares, por lo que no puede calificarse como una función administrativa. En tal virtud, como el Tribunal Deportivo de la Federación Colombiana de Fútbol no ejerce función administrativa cuando investiga disciplinariamente a un dirigente de la agremiación, esta Sala no es competente para resolver el conflicto de competencias formulado, puesto que, como se dijo en precedencia, este proceso especial solamente procede para definir colisiones suscitadas en el ejercicio de funciones administrativas. Por esta razón, la Sala se declarará inhibida para conocer de fondo el asunto sometido a su consideración, por falta de competencia.

CONSEJO DE ESTADO

SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

CONSEJERO PONENTE: DARÍO QUIÑONES PINILLA

Bogotá, D.C., dieciocho (18) de marzo de dos mil tres (2003)

Radicación número: 11001-03-15-000-2002-1281-01(c-060)

Actor: el tribunal deportivo de la federación colombiana de fútbol

Demandado: presidente de la federación colombiana de fútbol - coldeportes

Decide la Sala el conflicto positivo de competencias surgido entre el Tribunal Deportivo de la Federación Colombiana de Fútbol y el Instituto Colombiano del Deporte -COLDEPORTES-

ANTECEDENTES

En ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control de las organizaciones deportivas, el Instituto Colombiano del Deporte

-COLDEPORTES- adelanta investigación disciplinaria contra el señor Álvaro Fina Domínguez, por cuanto en su calidad de Presidente de la Federación Colombiana de Fútbol adelantó algunas actuaciones que se reprochan. No obstante, cabe precisar que en el expediente no aparecen pruebas tendientes a esclarecer cuáles son los cargos específicos que laporan los cuales esa autoridad administrativa adelanta investigación contra dicho directivo.

Por su parte, mediante Resolución número 719 del 27 de noviembre de 2001, el Tribunal Deportivo de la Federación Colombiana de Fútbol resolvió ordenar la apertura de investigación disciplinaria contra el señor Álvaro Fina Domínguez, en su calidad de Presidente de la Federación Colombiana de Fútbol. Los cargos que se le imputan son, entre otros, haber violado el artículo 33, numeral 2º, de los Estatutos de la Federación Colombiana de Fútbol, haber celebrado contratos sin tener capacidad legal para ello, haber celebrado doble contrato sobre un mismo objeto jurídico pero con diferente valor, haber omitido el abono o intervención del cónsul respectivo en la existencia de la Sociedad Copa LLC, no haber exigido a esa sociedad la constitución de las garantías bancarias o de compañías de seguros para avalar el pago de los derechos objeto del contrato y haber acordado una cláusula penal lesiva para los intereses de la Federación.

La actuación disciplinaria se adelantó con la intervención, mediante apoderado, del señor Fina Domínguez. Así, agotada la etapa de alegatos de conclusión y con el expediente a disposición del Tribunal Deportivo de la Federación Colombiana de Fútbol, el 1º de febrero de 2002, sus integrantes resolvieron suspender el trámite disciplinario contra el señor Fina Domínguez y proponer conflicto de competencias positivo al Instituto Colombiano del Deporte.

II. EL CONFLICTO DE COMPETENCIAS

2.1. El Tribunal Deportivo de la Federación Colombiana de Fútbol, mediante apoderado, remitió la actuación a esta Corporación para que se dirima el conflicto de competencias administrativas surgido entre esa entidad y el Instituto Colombiano del Deporte -COLDEPORTES-. Los argumentos esgrimidos por esa asociación para sustentar su competencia para investigar disciplinariamente al señor Álvaro Fina Domínguez, en su calidad de Presidente de esa federación son, en resumen, los siguientes:

1º Es de público conocimiento que coexisten dos diligencias de tipo administrativo tendientes a investigar la conducta del señor Álvaro Fina Domínguez, en su calidad de Presidente de la Federación Colombiana de Fútbol. Las investigaciones disciplinarias son las adelantadas, de un lado, por COLDEPORTES y, de otro, por el Tribunal Deportivo de la Federación Colombiana de Fútbol.

2º El artículo 29 de la Constitución consagra como límite funcional a los órganos disciplinarios, en ejercicio del *ius puniendi* del Estado, el de no juzgar a una misma persona dos veces por el mismo hecho, por lo que está prohibido que se impongan varias consecuencias jurídicas a una misma infracción. De hecho, el principio del *non bis in ídem* corresponde a una institución jurídica de arraigo en las normas supranacionales, tales como el artículo 14 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos de 1966. Luego, antes de tomar una decisión en el asunto objeto de investigación, es necesario que se defina la competencia para adoptarla.

3º De acuerdo con lo dispuesto en la sentencia C-554 de 2001 de la Corte Constitucional, para analizar una eventual violación del principio del *non bis in ídem* es necesario evaluar si existe identidad subjetiva, fáctica y causal. Y, al hacer la confrontación de las dos investigaciones que corren de manera simultánea contra el señor Álvaro Fina Domínguez, se concluye que presentan identidad subjetiva del disciplinado, pues se dirigen a investigar la conducta asumida por la misma persona; identidad fáctica de los cargos, en tanto que se cuestionan los mismos hechos; e identidad causal, comoquiera que ambas persiguen la tutela de iguales bienes o intereses jurídicos. Luego, las dos investigaciones no pueden continuar simultáneamente.

4º El Tribunal Deportivo de la Federación Colombiana de Fútbol es competente para adelantar la investigación y juzgamiento de las conductas que se le reprochan al señor Fina Domínguez en su calidad de Presidente de esa Federación, por dos motivos. De un lado, porque el artículo 8º, literal AC, de la Ley 49 de 1993, asigna competencia a los tribunales deportivos para conocer y resolver sobre las faltas de sus miembros. De otro lado, porque el artículo 61, numeral 8º, de la Ley 181 de 1995, señala que el Instituto Colombiano del Deporte tiene competencia para ejercer las funciones de inspección, vigilancia y control sobre los organismos deportivos y demás entidades que conforman el Sistema Nacional del Deporte.

2.2. A su turno, el Director General del Instituto Colombiano del Deporte manifestó que no hay lugar al conflicto de competencias planteado por el Tribunal Deportivo de la Federación Colombiana de Fútbol, pues deben mantenerse las investigaciones adelantadas por los dos entes. Los argumentos centrales para apoyar esa conclusión son, en resumen, los siguientes:

1º La competencia del Instituto Colombiano del Deporte está señalada en los artículos 52 de la Constitución, 61, numeral 8º, y 84 de la Ley 181 de 1995, 2º del Decreto 1227 de 1995, 34, 36, párrafo, 38 y 39 del Decreto 1228 de 1995. En efecto, esas normas señalan con claridad que, por delegación del Presidente de la República, el Director General del Instituto Colombiano del Deporte tiene a su cargo las funciones de inspección, vigilancia y control sobre los organismos del deporte y demás entidades que integran el Sistema Nacional del Deporte y, en desarrollo, de esas funciones puede imponer sanciones disciplinarias.

2º De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 33 del Código Contencioso Administrativo, el funcionario que se considere incompetente para conocer un asunto debe expresarlo antes de iniciar la actuación administrativa. Por lo tanto si el Tribunal Deportivo de la Federación Colombiana de Fútbol considera que tiene el carácter de órgano administrativo debió pronunciarse sobre su competencia cuando inició la investigación disciplinaria.

3º El Consejo de Estado no puede conocer de la acción de definición de competencias que solicita el Tribunal Deportivo de la Federación Colombiana de Fútbol, en tanto que el artículo 88 del Código Contencioso Administrativo no se refiere al conflicto de competencias entre autoridades y particulares. De hecho, debe recordarse que la Federación Colombiana de Fútbol es una persona jurídica de derecho privado, por lo que los integrantes de su Tribunal Deportivo son particulares y no autoridades administrativas.

4º En la sentencia C-554 de 2001 de la Corte Constitucional, que también fue objeto de cita por el Tribunal Deportivo, se observa con claridad que el principio *del non bis in idem* no impide que un mismo hecho sea castigado por autoridades de distinto orden. Así las cosas, se tiene que, de un lado, COLDEPORTES adelanta la investigación contra el señor Fina Domínguez en ejercicio de la potestad sancionadora correccional y, por ello, protege el interés público y, de otro, el Tribunal Deportivo de la Federación Colombiana de Fútbol tiene a su cargo la preservación de la ética, el decoro y la disciplina de la actividad deportiva. Se concluye que las dos acciones que se iniciaron son diferentes, en tanto que tutelan bienes jurídicos distintos. Luego, no hay lugar a plantear conflicto de competencias.

III. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

En aplicación de lo dispuesto en el artículo 88 del Código Contencioso Administrativo, se dispuso correr traslado a las partes para que presentaran alegatos. Dentro de la oportunidad señalada, la Directora General (e) del Instituto Colombiano del Deporte, COLDEPORTES, presentó escrito para reiterar los argumentos señalados anteriormente y para exponer los planteamientos que se pueden resumir de la siguiente manera:

1º Las funciones que desarrolla el Tribunal Deportivo de la Federación Colombiana de Fútbol no son públicas, por tres razones. De un lado, porque sus miembros son particulares y cumplen funciones privadas, toda vez que sus acciones no trascienden a la comunidad sino que tienen injerencia exclusivamente en su interior. De otro lado, porque el artículo 29 de la Ley 49 de 1993, que le daba competencias disciplinarias de ámbito estatal al Tribunal Nacional del Deporte, fue declarado inexecutable. Finalmente, porque de acuerdo con el artículo 50 de la Ley 49 de 1993, la composición, integración y función de los Tribunales de las Federaciones de Deportes corresponden a la órbita privada de las corporaciones civiles, reguladas por el título XXXVI del Código Civil.

2º El ejercicio de funciones administrativas por los particulares debe ceñirse a lo dispuesto en los artículos 110 a 112 de la Ley 489 de 1998 y "en el caso de estos organismos no se cumplen ni por asomo". Luego, no procede la acción de definición de competencias administrativas señalada en el artículo 88 del Código Contencioso Administrativo.

3º En sentencia C-226 de 1997, la Corte Constitucional diferenció, de un lado, el control disciplinario de las federaciones deportivas privadas, cuya autonomía les permite señalar y sancionar las faltas deportivas y, de otro, el control del Estado en ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia sobre las conductas de las personas pertenecientes a organismos deportivos que con su conducta afectan el orden social. Por ello, es necesario averiguar si la conducta del investigado es de trascendencia interna para el organismo deportivo o si afecta un bien jurídico estatal, pues en el primero de los casos la competencia disciplinaria está radicada en los Tribunales Deportivos, quienes gozan de autonomía para adelantar esa función. Pero, en aquellas ocasiones, como la que origina el conflicto de competencias en donde se viola el ordenamiento interno, no puede desconocerse la competencia estatal para adelantar acciones correccionales y ejemplarizantes.

CONSIDERACIONES

Acción de definición de competencias administrativas

Tal y como lo ha advertido esta Sala, la acción contencioso administrativa de definición de competencias administrativas origina un proceso especial con el único objeto de definir la autoridad que tiene la capacidad y la potestad jurídica para ejercer determinada función administrativa asignada normativamente. En otras palabras, esta acción hace efectivo el principio de legalidad de la función administrativa y de la responsabilidad de los servidores públicos, quienes solamente pueden adelantar las funciones expresamente señaladas en la Constitución, la ley y el reglamento.

El artículo 88 del Código Contencioso Administrativo se refiere a la acción de definición de competencias cuando existe conflicto entre dos autoridades que consideran que no tienen la facultad jurídica de resolver un asunto determinado -conflicto negativo de competencias- o cuando ellas sostienen que son competentes para adelantar la misma actuación administrativa -colisión positiva de competencias-. En este último caso las entidades que se consideran competentes "remitirán la actuación al correspondiente tribunal o al Consejo de Estado...".

Así las cosas, es claro que esta acción especial parte de la existencia de dos supuestos indispensables, a saber: de un lado, que exista conflicto entre dos organismos, esto es, que se hubiese trabado una controversia jurídica respecto de la competencia y, de otro, que existan actuación o actuaciones administrativas en curso. De hecho, no existe conflicto de competencias cuando no existe como mínimo una actuación, pues no es posible referirse a competencias *in generi*, ni tampoco existe conflicto de competencias cuando se han proferido actos administrativos definitivos y estos se encuentran ejecutoriados, puesto que en aquella hipótesis la actuación ha concluido y lo procedente, entonces, es discutir la legalidad de los mismos, lo cual debe hacerse por medio de la acción contencioso administrativa idónea.

Ahora bien, en el presente asunto, ocurre que el Instituto Colombiano del Deporte le manifestó al Tribunal Deportivo de la Federación Colombiana de Fútbol que "no hay lugar a conflicto de competencias... y por ello tratándose de investigaciones en diferentes órbitas jurídicas deberá continuar el tribunal de la federación con la investigación que adelanta respecto de los miembros del órgano de administración de la federación so pena de incurrir en violaciones a la ley y a los estatutos" (folio 32 del cuaderno número 2). En tal virtud, el Instituto Colombiano del Deporte no aceptó el conflicto y reafirmó su competencia. Sin embargo, no remitió la actuación administrativa al Consejo de Estado, por lo que en el expediente no aparece el estado en que se encuentra dicha actuación.

En este orden de ideas, podría pensarse que aún no se ha trabado el conflicto de competencias, pues el Instituto Colombiano del Deporte no sólo no lo promovió sino que no aceptó la existencia de una colisión positiva de competencias. Sin embargo, esa autoridad administrativa reafirmó su competencia para conocer de investigaciones que adelanta en contra del directivo de la Federación Colombiana de Fútbol. De hecho, la competencia de la autoridad administrativa la sostiene ante el Tribunal Deportivo y ante el propio Consejo de Estado en el escrito de alegatos, por lo que es evidente que existe una controversia jurídica en relación con la competencia de dos entes para adelantar investigaciones disciplinarias.

En este sentido, a pesar de que el Instituto Colombiano del Deporte manifestó expresamente que no aceptaba el conflicto de competencias,

implícitamente lo hizo al reafirmar la capacidad jurídica para adelantar las investigaciones contra el señor Álvaro Fina Domínguez. Por ello, se puede deducir que existe conflicto positivo de competencias, lo cual autorizaba al Consejo de Estado a dar curso a la solicitud del Tribunal Deportivo de la Federación Colombiana de Fútbol.

Conflictos de competencias entre autoridades administrativas y particulares en ejercicio de funciones administrativas

El Instituto Colombiano del Deporte considera que la Sala de lo Contencioso Administrativo no es competente para conocer el conflicto de competencias propuesto por el Tribunal Deportivo de la Federación Colombiana de Fútbol, por cuanto esa asociación no ejerce funciones administrativas.

Así las cosas, le corresponde a la Sala resolver si es competente para definir el asunto sometido a su consideración.

El artículo 88 del Código Contencioso Administrativo consagra la acción de definición de competencias administrativas. Y, el numeral 9º del artículo 97 de esa misma normativa, modificado por los artículos 36 y 37 de Ley 270 de 1996 y 33 de la Ley 446 de 1998 mantuvo en la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo la competencia para definir los conflictos de competencias administrativas *"entre organismos del orden nacional o entre tales organismos y una entidad territorial o descentralizada, o entre cualesquiera de estas cuando no estén comprendidas en la jurisdicción territorial de un solo Tribunal Administrativo"*. Luego, es claro que esta Sala solamente puede definir las controversias que se suscitan con ocasión del ejercicio de competencias administrativas.

Una primera lectura del artículo 97, numeral 9º, del Código Contencioso Administrativo permitiría inferir que la competencia de esta Sala para definir conflictos de competencias administrativas está regida por el criterio orgánico, comoquiera que se refiere a la colisión que se suscita entre "organismos" o entre éstos y una "entidad territorial o descentralizada". En este sentido, podría pensarse que no es posible definir la competencia entre autoridades administrativas y los particulares que ejerzan funciones administrativas. Sin embargo, la interpretación literal más detenida de esa norma muestra que el conocimiento de esta acción se atribuye a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo cuando se presenta un conflicto entre cualquiera de las competencias administrativas cuyo ejercicio no esté comprendido en la jurisdicción territorial de un solo Tribunal Administrativo. De ahí que, bajo esta hermenéutica, el criterio funcional resulta determinante para asumir la competencia de esta acción especial.

A esa misma conclusión se llega al analizar el artículo 88 del Código Contencioso Administrativo, el cual regula genéricamente la acción de definición de "competencias administrativas". Entonces, se tiene que por medio de esta acción se busca resolver el conflicto que se suscita con ocasión del ejercicio de funciones administrativas y no precisamente controversias entre personas o entes determinados. En tal virtud, por medio de la acción de definición de competencias administrativas puede resolverse una colisión de competencias suscitada entre autoridades administrativas y particulares que ejercen funciones administrativas.

Aclarado el punto, corresponde a la Sala analizar cuál es la naturaleza jurídica del Tribunal Deportivo de la Federación Colombiana de Fútbol, pues solo si es autoridad administrativa o particular que ejerce funciones administrativas podría acudir a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo para que ésta defina la colisión positiva de competencias que suscitó con el Instituto Colombiano del Deporte.

Pues bien, en virtud de lo dispuesto en el artículo 14 del Decreto 2845 de 1984, "las federaciones deportivas nacionales son organismos de derecho privado que cumplen funciones de interés público y social, constituidas para organizar administrativa y técnicamente, en el orden nacional, su deporte, con deportistas aficionados o profesionales, o con ambos... ". En el mismo sentido, el artículo 11 del Decreto 1228 de 1995 señala lo siguiente:

"Las federaciones deportivas nacionales son organismos de derecho privado, constituidas como asociaciones o corporaciones por un número mínimo de ligas deportivas o asociaciones deportivas departamentales o del Distrito Capital o de ambas clases, para fomentar, patrocinar y organizar la práctica de un deporte y sus modalidades deportivas dentro del ámbito nacional e impulsarán programas de interés público y social.

Las federaciones deportivas adecuarán su estructura orgánica para atender el deporte aficionado y el deporte profesional separadamente, y tendrán a su cargo el manejo técnico y administrativo de su deporte en el ámbito nacional y la representación internacional del mismo..."

A su turno, el artículo 51 de la Ley 181 de 1995, "por la cual se dictan disposiciones para el fomento del deporte, la recreación, el aprovechamiento del tiempo libre y la Educación Física y se crea el Sistema Nacional del Deporte", preceptúa que las federaciones deportivas nacionales integran el Sistema Nacional del Deporte y hacen parte de su estructura jerárquica.

De otra parte, el artículo 52 de la Constitución, tal y como fue modificado por el Acto Legislativo número 02 de 2000, dispone:

"El ejercicio del deporte, sus manifestaciones recreativas, competitivas y autóctonas tienen como función la formación integral de las personas, preservar y desarrollar una mejor salud en el ser humano.

El deporte y la recreación, forman parte de la educación y constituyen gasto público social.

Se reconoce el derecho de todas las personas a la recreación, a la práctica del deporte y al aprovechamiento del tiempo libre.

El Estado fomentará estas actividades e inspeccionará, vigilará y controlará las organizaciones deportivas y recreativas cuya estructura y propiedad deberán ser democráticas".

Lo anterior muestra con claridad que la Federación Colombiana de Fútbol es una agremiación de carácter privado, cuyos objetivos sociales son, entre otros, el de organizar, manejar y administrar ese deporte, fomentar y patrocinar su práctica y la representación del fútbol en el ámbito nacional e internacional. Entonces, es una agremiación privada que desarrolla funciones que interesan a la sociedad.

No obstante lo anterior, la Sala considera importante precisar que si bien es cierto las Federaciones Deportivas Nacionales son entidades de

carácter privado, no es menos cierto que, por expreso mandato constitucional –artículo 52–, el Estado tiene el deber de inspeccionar, vigilar y controlar a las organizaciones deportivas y de fomentar la práctica del deporte como parte integrante del derecho a la educación. En desarrollo de esa disposición, los artículos 61, numeral 8º, y 85 de la Ley 181 de 1995, 34 del Decreto 1228 de 1995 y 2º del Decreto 1227 de 1995, señalan que el Instituto Colombiano del Deporte ejercerá las funciones de inspección, vigilancia y control de los organismos deportivos y demás entidades que integran el Sistema Nacional del Deporte.

Así las cosas, se tiene que el deporte está dirigido, de una parte, por entes privados y, de otra, por organismos oficiales que tienen a su cargo la inspección, vigilancia y control de la actividad. Al mismo tiempo, el Estado y los particulares comparten el deber constitucional y legal de promover, fomentar y patrocinar la práctica del deporte.

En este orden de ideas, la Sala debe averiguar si la facultad sancionatoria disciplinaria de las federaciones deportivas constituye el ejercicio de una función administrativa o, por el contrario, corresponde a una facultad del ámbito propio de la agremiación.

La Ley 49 de 1993 reguló el régimen disciplinario en el deporte, para "preservar la ética, los principios, el decoro y la disciplina que rigen la actividad deportiva y a la vez asegurar el cumplimiento de las reglas de juego o competición y las normas deportivas generales" (artículo 1º). Esa normativa dispuso que la aplicación del régimen disciplinario en el deporte se extiende, de un lado, a las infracciones de reglas de juego o competición y, de otro, a las infracciones de "normas generales deportivas" que se encuentran tipificadas en la ley, las normas reglamentarias y estatutarias, entre otras, de las federaciones deportivas cuando "se trate de actividades o competiciones de carácter nacional e internacional o afecte a deportistas, dirigentes, personal técnico, científico, auxiliar y de juzgamiento que participen en ellas" (artículo 2º). De igual manera, el artículo 12 de la Ley 49 de 1993 tipificó "las infracciones muy graves de los dirigentes deportivos", con lo cual se evidencia que esos funcionarios son sujetos disciplinables conforme al procedimiento señalado en la ley y en el reglamento interno. En el mismo sentido, el artículo 20 de esa misma ley señaló expresamente cuáles son las sanciones que pueden imponerse a los directivos del deporte.

En especial, la Ley 49 de 1993 atribuyó la competencia para aplicar el régimen disciplinario, entre otros, a los Tribunales Deportivos de las Federaciones, a quienes los faculta para ejercer las siguientes funciones disciplinarias:

"Artículo 8º de la Ley 49 de 1993. Competencia para aplicar el régimen disciplinario.

(...)

A.C. El tribunal deportivo de las federaciones, que será competente para conocer y resolver sobre las faltas de los miembros de las federaciones (integrantes de los órganos de administración y control, personal científico, técnico y de juzgamiento) y de los recursos de apelación interpuestos contra las decisiones del tribunal deportivo de las ligas, en segunda instancia y de las faltas cometidas por dirigentes, deportistas, personal técnico, científico o de juzgamiento en eventos o torneos organizados por la Federación en única instancia, previo agotamiento del trámite ante las autoridades disciplinarias. Igualmente, tramitar y resolver en única instancia, las faltas cometidas por los miembros de los tribunales deportivos de sus afiliados, de oficio o a solicitud de parte".

De acuerdo con el artículo 50 de la Ley 49 de 1993, esos Tribunales Deportivos de las Federaciones deben conformarse por particulares y por un número de miembros determinado.

El anterior análisis muestra que la facultad disciplinaria de las federaciones deportivas nacionales es una función de sus tribunales deportivos, pues la ley reconoce la autonomía de esas agremiaciones para investigar y juzgar disciplinariamente a sus asociados. De hecho, el artículo 4º de la Ley 49 de 1993 aclara que la responsabilidad disciplinaria "emanada de la acción disciplinaria contra los sometidos al régimen disciplinario en el deporte, es independiente de la responsabilidad penal, civil o administrativa que dicha acción pueda agotar".

En este contexto, se tiene que la expresa regulación estatal del régimen disciplinario del deporte evidencia que el Estado tiene interés directo en el adecuado desarrollo de la actividad, porque es de interés público y social. Sin embargo, el hecho de que el legislador hubiese regulado normativamente ese tema no significa que la función disciplinaria que desempeñan los Tribunales Disciplinarios del deporte sea de carácter administrativo, por los siguientes motivos:

De un lado, debe recordarse que la facultad sancionatoria disciplinaria se impone a personas que están en relación de sujeción especial con quien la ejerce, en tanto que se trata de preservar la continuidad e idoneidad de la realización de la labor. Por ello, se trata de una facultad de autoprotección administrativa que se dirige a exigir el respeto por una disciplina y un código de comportamiento que se considera indispensable para la preservación del grupo. De ahí que, la potestad disciplinaria que se ejerce sobre los dirigentes de las Federaciones Nacionales de Deportes no constituye una manifestación del poder del Estado sino que le es propia a aquellas relaciones de sujeción especial.

De otro lado, debe tenerse en cuenta que el artículo 9º, en concordancia con el artículo 3º, de la Ley 49 de 1993 impuso, entre otras, a las Federaciones Deportivas Nacionales la obligación de expedir un código disciplinario dictado en el marco de la ley para regular no solamente las faltas deportivas –de reglas de juego o competición– sino también las infracciones a las normas generales deportivas, éstas últimas que se pueden imponer a los dirigentes de la respectiva asociación.

En efecto, el carácter de asociación particular le reconoce a las federaciones deportivas grados de autonomía en el desarrollo de sus labores, puesto que existen ámbitos de acción en donde se garantiza un margen de inmunidad frente a la intervención de terceros y del Estado, pues se reconoce que existen funciones propias de la agremiación que solamente le interesan a los asociados.

Sin embargo, el grado de autonomía en la administración, organización y fomento de la actividad deportiva no es igual a la de cualquier particular ni en todos los casos puede invocarse el ejercicio de la autonomía de la voluntad privada para desarrollar el objeto social de las federaciones deportivas, pues el deporte es una actividad que se encuentra sometida a la inspección, control y vigilancia del Estado y su importancia en el proceso educativo no se puede desconocer (artículo 52 de la Constitución, entre muchas otras disposiciones). De ahí que, por la relevancia del deporte para la recreación y para garantizar manifestaciones de la libertad de escogencia de profesión y oficio de las personas,

nuestra legislación dispuso que las federaciones deportivas pueden desarrollar algunas funciones de interés público y social.

En este orden de ideas, se tiene que la función disciplinaria de los Tribunales Disciplinarios de las Federaciones Deportivas Nacionales se encuentra en el núcleo de autonomía de las organizaciones privadas, por lo que no puede calificarse como una función administrativa.

De hecho, en sentencia C-226 de 1997, la Corte Constitucional declaró la inexequibilidad de algunas normas de los Decretos 2743 de 1968 y 2845 de 1984, y la Ley 49 de 1993 que facultaban al Tribunal Nacional del Deporte -ente adscrito al Instituto Colombiano del Deporte- a adelantar procesos disciplinarios contra deportistas y dirigentes del deporte. Así, la *ratio decidendi* de esa providencia reconoce el carácter privado de la acción disciplinaria del deporte como manifestación de la autonomía de las autoridades deportivas, pues se consideró que los organismos estatales no pueden juzgar las faltas deportivas y las infracciones a códigos de ética internos de las autoridades deportivas. Al respecto, la Corte señaló:

"La ley pretende que el Estado garantice y prohíje la observancia de las reglas del deporte y los reglamentos de las organizaciones deportivas. Las denominadas "faltas deportivas" se refieren a la violación de deberes que las organizaciones imponen a sus miembros y cuyo cumplimiento asegura que la respectiva práctica deportiva pueda desenvolverse normalmente. No solamente las reglas del deporte son constitutivas del juego, sino que, adicionalmente, se precisa de otras categorías de pautas de comportamiento que definen las responsabilidades de quienes participan en los eventos deportivos. Unas y otras son necesarias para conformar y desarrollar una relación o práctica deportiva y, por tanto, son fuentes de conductas obligatorias cuya vulneración puede dar lugar a diversa suerte de sanciones disciplinarias de orden privado.

Ofrecer a los operadores privados del deporte, la coerción propia del Estado, con el fin de promover el acatamiento de los reglamentos deportivos que configuran en cabeza de ciertas personas responsabilidades disciplinarias, representa un mecanismo que *prima facie* exhibe la capacidad de lograr el propósito trazado. Más aún, el procedimiento que se ha identificado, es capaz de transformar una sanción puramente privada - fundada en la adhesión voluntaria a un trámite de autoregulación comunitaria -, en sanción pública impuesta por una fracción del aparato estatal. La mutación que por esta vía se produce, garantiza en un nivel superior la eficacia y validez de las reglas privadas que usualmente se asumen sobre bases consensuales.

(...)

La asunción estatal de competencias disciplinarias, originariamente privadas, lejos de ejemplificar una función de inspección subvierte la estructura "vigilante - vigilado" propia de aquella, y, en su lugar, el primero simple y llanamente sustituye al segundo....

(...)

Obsérvese cómo la inspección que autoriza la Constitución, la cual prioritariamente debe velar por la democratización de la estructura y propiedad de las organizaciones deportivas, en este caso, se desvía de su objeto tutelar y se manifiesta en la expropiación de los poderes disciplinarios de los clubes, federaciones y ligas deportivas. Correlativamente a la pérdida que sufren los órganos privados, se acrecienta el poder del Estado.

(...)

En el caso de las organizaciones deportivas, cuya relevancia constitucional está fuera de discusión, es evidente que la definición de su marco más elemental de acción tiene que ver con la definición y fijación de las reglas y responsabilidades, en ausencia de las cuales, las prácticas y eventos deportivos, no podrían desarrollarse correctamente. La ley, justamente, penetra en el ámbito más sensible y vital de la autonomía de dichas organizaciones, recortando su función disciplinaria y, en ciertas hipótesis, operando su tránsito a la esfera de lo público. En realidad, la ley no se circunscribe a establecer una restricción a la autonomía de las organizaciones deportivas, la cual por definición es relativa. La ley ha ido más allá, estatizando un ámbito de la vida de relación vinculada al núcleo de la autonomía de un colectivo reconocido constitucionalmente y cuyo objeto esencial está íntimamente asociado a la actividad que pretende colonizar el poder público.

La ley examinada apela a un recurso de poder que, por lo visto, desvirtúa el concepto mismo de inspección. Pero, además, la alternativa adoptada por el Legislador es la que más sacrifica la autonomía de las organizaciones deportivas, pese a que objetivamente podía haberse realizado el fin de la norma a través de medios igualmente eficaces y menos lesivos de la misma. En verdad, a través de mecanismos propios de policía deportiva consagrados por la ley, los clubes, federaciones o ligas, conjuntamente con sus miembros, podrían ser objeto de variadas sanciones y medidas administrativas, cuando quiera que los reglamentos internos sean violados y la organización deportiva se abstenga de sancionar su incumplimiento o internamente no garantice a los sancionados el debido proceso. Si el propósito de la ley era el de obligar a las organizaciones deportivas a que promovieran el acatamiento a los reglamentos deportivos, no era estrictamente necesario que las faltas disciplinarias fuesen conocidas y falladas directamente por un órgano del Estado. La inspección que el Estado lleva a cabo sobre el deporte y las organizaciones de este sector, se realiza en los términos de la ley, la cual bien había podido erigir la conducta omisiva o arbitraria de éstas últimas en un supuesto autónomo de infracción administrativa sancionable por el Estado. De este modo, la competencia estatal habría quedado cobijada por la técnica de la inspección, sin desconocer de otro lado el núcleo esencial de la autonomía de las organizaciones deportivas".

En síntesis, la Sala concluye que la facultad disciplinaria del Tribunal Deportivo de la Federación Colombiana de Fútbol es una potestad de autoprotección de la agremiación privada y, por ende, implica la censura de hechos que afectan en primer lugar a los particulares, por lo que no puede calificarse como una función administrativa.

En tal virtud, como el Tribunal Deportivo de la Federación Colombiana de Fútbol no ejerce función administrativa cuando investiga disciplinariamente a un dirigente de la agremiación, esta Sala no es competente para resolver el conflicto de competencias formulado, puesto que, como se dijo en precedencia, este proceso especial solamente procede para definir colisiones suscitadas en el ejercicio de funciones administrativas. Por esta razón, la Sala se declarará inhibida para conocer de fondo el asunto sometido a su consideración, por falta de competencia.

En mérito de lo expuesto, LA SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL CONSEJO DE ESTADO,

RESUELVE:

Primero: Inhíbese para definir el conflicto de competencias administrativas formulado por el Tribunal Deportivo de la Federación Colombiana de Fútbol y el Instituto Colombiano del Deporte, por falta de competencia de esta Sala.

Segundo: Devuélvase el expediente al Tribunal Deportivo de la Federación Colombiana de Fútbol.

Tercero: Comuníquese esta decisión al Instituto Colombiano del Deporte -COLDEPORTES-

COPIÉSE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CUMPLASE.

RICARDO HOYOS DUQUE

Presidente

MARIO ALARIO MENDEZ
ausente

ALBERTO ARANGO MANTILLA

CAMILO ARCINIEGAS ANDRADE
TARSICIO CACERES TORO
ausente

GERMAN AYALA MANTILLA
JESUS MARIA CARRILLO B.

REINALDO CHAVARRO BURITICA
ALIER EDUARDO HERNANDEZ E.
LIGIA LOPEZ DIAZ
GABRIEL EDUARDO MENDOZA M.
ANA MARGARITA OLAYA FORERO
MARIA INES ORTIZ BARBOSA
JUAN ANGEL PALACIO HINCAPIÉ
GERMAN RODRÍGUEZ VILLAMIZAR
ausente

MARIA ELENA GIRALDO GOMEZ
JESUS MARIA LEMOS BUSTAMANTE
ALVARO GONZÁLEZ MURCIA
OLGA INES NAVARRETE BARRERO
ALEJANDO ORDOÑEZ MALDONADO
NICOLAS PAJARO PEÑARANDA
DARIO QUIÑONES PINILLA
MANUEL URUETA AYOLA

MERCEDES TOVAR DE HERRAN

Secretaria general

Fecha y hora de creación: 2025-11-23 14:17:01